

平成25年8月29日判決言渡

平成25年(行コ)第189号損害賠償等を求める請求控訴事件

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決中控訴人敗訴の部分を取り消す。
- 2 上記取消部分に係る被控訴人らの請求を棄却する。

第2 事案の概要

- 1 本件は、千葉県白井市の住民である被控訴人らが、元同市市長であったA（以下「A元市長」という。）において、その在任中、地方自治法（以下「法」という。）179条1項の要件がないにもかかわらず、違法な専決処分により、B株式会社（以下「B」という。）に補助金を支出する旨の債務負担行為を行った旨主張して、同市市長である控訴人に対し、法242条の2第1項4号に基づき、①A元市長に対し、不法行為又は債務不履行による損害賠償請求権に基づき、上記支出に係る2363万2000円及びその振込手数料並びにこれらに対する補助金支出日の翌日である平成23年2月26日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払、②Bに対し、不当利得返還請求権に基づき、上記補助金として利得した2363万2000円及びこれに対する利得日の翌日である前同日から支払済みまで上記同様の割合による利息の支払をそれぞれ請求することを求めた事案である。

原判決は、A元市長に対し、2363万2000円及びこれに対する遅延損害金の請求を求める限度で被控訴人らの請求を認容し、振込手数料及びこれに対する遅延損害金の請求を求める部分については請求内容が不特定であることを理由に訴えを却下し、Bに対し、上記の請求を求める請求を棄却し

たところ、控訴人は、上記敗訴部分を不服として控訴をした。

- 2 判断の基礎となる事実関係（前提事実、白井市議会における議事運営等）並びに争点及び当事者の主張は、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の1，2並びに3の(1)及び(2)（原判決2頁7行目から7頁22行目まで）のとおり（ただし、原判決6頁11行目から同頁12行目にかけての「議会の意思で議決しなかった場合をいう。」を「議決を得ることができない一切の場合をいい、その原因が議会の故意に基づく場合はもちろん、外的事情に基づく場合をも包含する。」と改める。）であるから、これを引用する。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、被控訴人らの控訴人に対する請求は、A元市長に2363万2000円及びこれに対する平成23年2月26日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求すべき旨を命ずる限度で理由があるものと判断する。その理由は以下のとおりである。
- 2 白井市議会の議員等の構成及び事実経過に係る認定事実は、次のとおり原判決を補正するほかは、原判決「事実及び理由」欄の「第3 当裁判所の判断」の1（9頁4行目から16頁14行目まで）に説示するとおりであるから、これを引用する。

（原判決の補正）

- (1) 原判決9頁20行目冒頭に「18，」を加える。
- (2) 原判決10頁13行目の「C」の次に「(D線)」を加える。
- (3) 原判決15頁12行目の「有する委員」を「有する委員のうち2名」と改め、同行から次行にかけての「，E議員」を削り、同行の「求め」の次に「，同じく反対の意見を有するF議員も、本会議を再開して会期延長を諮る方がよいとの意向を示し」を加え、同頁14行目の「F」を「E」と改め、同頁16行目の「反対し，」の次に「さらに臨時議長が会期延長の

権限を有するかどうかについての議論が収束せず，」を加える。

(4) 原判決 16 頁 14 行目末尾の次に行を改めて以下を加える。

「(7) 平成 22 年 11 月 1 日，白井市臨時議会において，本件専決処分に
係る承認（法 179 条 3 項）は否決された。」

3 争点 1 について

(1) 専決処分制度（法 179 条）は，法が重要な事項を議会の議決事件と定める（法 96 条）一方で，必要な議決又は決定が得られない場合の補充的手段として，普通地方公共団体の長（以下，単に「長」という。）に議会の権限に属する事項を代わって決定する権限を与え，議会と長との関係の調整を図り，地方行政の渋滞を防止する制度と解される。上記趣旨に鑑みれば，長は，議会の権限に属する事項については議会の意思決定に従うのが本来であり，専決処分は，議会の意思決定を得ようとしても得られない場合に例外的に認められる手段であると解される。

これに加えて，法 179 条 1 項の定める専決処分をすることができる事由のうち，本件で問題となる「議会において議決すべき事件を議決しないとき」以外の事由が，いずれも普通地方公共団体の執行機関である長にとって議会の議決を得ることが不可能ないし著しく困難な場合に当たることをも考慮すれば，「議会において議決すべき事件を議決しないとき」の意味するところについても，議決を欠く事態が出現すれば直ちにこれに当たるとはではなく，外的又は内的な何らかの事情により長にとって議会の議決を得ることが社会通念上不可能ないしこれに準ずる程度に困難と認められる場合，例えば，天災地変等の議決を不可能ならしめる外的事情がある場合，議会が議決しないとの意思を有し，実際にも議事が進行せずに議決にまで至らない場合などでなければならぬと解される。

(2) そこで，前記引用に係る原判決の摘示する前提事実及び認定事実（補正後のもの）に基づき，本件専決処分が法 179 条 1 項の「議会において議

決すべき事件を議決しないとき」に該当するかを検討する。

まず本件補正予算案は、法 96 条 1 項 2 号により議会の議決事項とされている予算に関するものであるところ、本件 9 月議会がこれを議決するに至らないまま閉会しているから、形式的にみれば、本件 9 月議会終了時に本件補正予算案についての議決を欠く事態となっていることになる。

しかしながら、平成 22 年 9 月 28 日における閉会に至るまでの過程をみると、午後 5 時 46 分本件補正予算案についての審議が開始されたところ、午後 6 時 24 分に議長が討論を希望したことから、仮議長の選出をめぐって議会が混乱し、午後 10 時 40 分から議運において議事の進行について協議するうちに会期の終了時刻が迫り、本会議を再開して会期の延長を諮るかについて議運内では意見がまとまらず、事態を議員全員協議会に報告する間に翌 29 日の午前 0 時を迎え、閉会になったという経過をたどっている。

このような閉会に至るまでの経緯に鑑みれば、議会は、議長の役割を果たす者を欠き、議事が混乱したまま、時間切れで会期の終了時刻を迎えたと考えられるのであり、議会が議決をしないとの意思を形成し、議事を進行させず、あえて議決を回避したとみることはできない。

次に、本件補正予算案は、本件 9 月議会最終日の午後 0 時過ぎに提出されたのであるから、議会が既に予定されていた議事の審議を先行させ、審議の開始が午後 5 時 46 分に至ったことはやむを得ないと考えられる。そして、G 議長の討論の希望を受け、仮議長の選出をめぐって議事が混乱した経緯についても、当時 B に対する補助金の交付について 20 名の議員が 10 名ずつ賛成派と反対派に分かれており、両派のいずれの議員が仮議長に選出されるかによって本件補正予算案の可否が事実上決する状況にあったことに照らせば、自ずと膠着状態に陥るであろうことは容易に推認できることであり、このような混乱した事態を短時間のうちに打開させること

は極めて困難であったと認められる。そもそも、本件補正予算案を会期終了日の午後0時過ぎに提出し、当日中に議決を得ようとする事自体に無理があるともいえ、そのほか、証拠（甲32、乙2、15、16）に照らしても、議会在時間を空費するなどして議決を怠り、自ら時間切れを迎えたとみることはできない。

以上のとおり、本件9月議会において本件補正予算案の議決にまで至らなかったものの、これについての結論をめぐる対立が深く、議事の混乱を収束させるだけの時間的余裕を欠いて閉会に至ったものであって、議会在が故意に議決を回避したものではないことはもちろん、議決を怠ったものでもないことに加え、Bへの補助金交付を目的とする予算について過去2回議会在で否決されており、本件専決処分が議会在の意思に反する可能性が相当高かったこと、さらに、閉会直後、A元市長は一部の議員から臨時議会的の招集を求められているところ、本件専決処分が行われた同年10月13日までに臨時議会的を招集するなどすることも十分可能であったと認められること等に照らせば、当日中に議決にまで至らなかったという一事をもって議会的の議決が得られないと即断し、本件専決処分を選択したことは、著しく相当性を欠く判断であったとみるべきである。

また、A元市長は、違法であるから専決処分は行わないとの意思をたびたび表明し、平成22年9月6日にも、議会在において、専決処分はしない方針であり議会的の理解を得たいとの発言をしていたのであるから、議員の中に、本件9月議会中に本件補正予算案について議決に至らなくても、専決処分は行われぬとの理解を前提に行動した者がいることは当然想定すべきであり、この点においてもA元市長が本件専決処分を実行したことは相当でなかつたといふことができる。

以上によれば、本件補正予算案については、白井市市議会的の内的事情によりA元市長にとって同議会的の議決を得ることが社会通念上不可能であつ

たとか、これに準ずる程度に困難であったとすることはできず、法179条1項の「議会が議決すべき事件を議決しない」との事由に当たらないので、本件専決処分は要件を欠き違法であるというべきである。

4 争点2について

A元市長は、本件補正予算案を提出した市長として、それが議決に至らないまま閉会になるまでの事実経過を知悉していたのであるから、上記説示の基礎となる事情を認識し又は認識し得たと認められるのであり、本件専決処分が法179条1項の要件を欠き違法であることを認識し、本件専決処分を行うべきではなかったにもかかわらず、市長としての注意義務に反して違法な本件専決処分を行い、これにより白井市にBに対する補助金2363万2000円を支出させて損害を与えたのであるから、不法行為による損害金2363万2000円及びこれに対する不法行為の日の後である平成23年2月26日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金につき賠償義務を負う。

控訴人は、A元市長が本件専決処分の前に弁護士や総務省等に問い合わせをした事実を指摘し、A元市長が本件専決処分を違法でないと感じるにつき相当な理由があったと主張するけれども、専決処分の適否は、これを執行する市長自ら判断すべき事柄である上、その発言に照らすと、専決処分をすることができるような状況にないことを十分知っていたとみるべきであり、したがってその適否につき判断をすることが困難であったとも認め難いから、第三者の意見を聴いたことをもってその過失を否定することはできない。

また、控訴人は、補助金を支出する必要性が高かったことを指摘するけれども、予算に関わる事項である以上は、その必要性につき議会の意思決定に従うべきことはいうまでもなく、必要性が高いことを理由に本件専決処分の違法性が否定されるものではないし、A元市長の過失を否定し得る事情にも当たらない。

5 以上によると，原判決は相当であり，本件控訴は理由がないので，これを棄却することとし，主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第21民事部

裁判長裁判官 齋 藤 隆

裁判官 一 木 文 智

裁判官 岡 部 純 子